Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8790**

17. Wahlperiode 29. 02. 2012

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Halina Wawzyniak, Jan Korte, Agnes Alpers, Herbert Behrens, Dr. Dagmar Enkelmann, Nicole Gohlke, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Dr. Lukrezia Jochimsen, Petra Pau, Jens Petermann, Kathrin Senger-Schäfer, Raju Sharma, Frank Tempel und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Abschaffung der Fünfprozentklausel – § 6 Absatz 6 BWahlG)

A. Problem

Wahlen sind das konstituierende Merkmal einer Demokratie. Das aktive Wahlrecht ist das „politische Grundrecht“ überhaupt und stellt eine der grundlegenden Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern an der Demokratie dar. Die Gleichheit der Wahl wird durch Artikel 38 Absatz 1 des Grundgesetzes (GG) garantiert. Das bedeutet, dass jede gültig abgegebene Wählerstimme den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben muss. Jede Stimme muss daher nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich nicht nur den gleichen Zählwert (jede Stimme zählt gleich viel), sondern auch den gleichen Erfolgswert (jede Stimme hat das gleiche Gewicht bei der Umrechnung in Mandate) haben. Zwar hält das Bundesverfassungsgericht eine Sperrklausel in Höhe von fünf Prozent zu den Bundestagswahlen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit des Parlaments derzeit gerade noch für verfassungsrechtlich gerechtfertigt, jedoch ist sie verfassungspolitisch und demokratietheoretisch abzulehnen. Sie bewirkt die Verfälschung des Wählerwillens und die Verengung des parlamentarischen Spektrums. Die Fünfprozentsperrklausel führt dazu, dass mitunter drei Millionen abgegebene Stimmen und Parteien, die bis zu einer Million Stimmen auf sich vereinen, völlig unberücksichtigt bleiben. Ein nicht unerheblicher Teil der Bevölkerung wird somit im Parlament nicht repräsentiert. Die für kleine Parteien abgegebenen Stimmen wachsen entsprechend ihrem Stimmverhältnis den etablierten Parteien zu und befördern so einen Konzentrationsprozess in der Parteienlandschaft, der es stark erschwert, neue Parteien mit Mitwirkungsanspruch zu gründen. Die durch Artikel 21 Absatz 1 GG garantierte Chancengleichheit der Parteien ist so nicht gewährleistet. Die Sperrklausel verfälscht zudem den wahren Wählerwillen, indem sie die Wählerinnen und Wähler zu taktischem Wahlverhalten veranlasst. Aufgrund der Befürchtung, die Hürde nicht zu überwinden, wird teilweise nicht die Partei gewählt, die tatsächlich ein den eigenen Überzeugungen entsprechendes Programm vertritt, sondern jene, die als das geringere Übel empfunden wird. Diese Privilegierung der etablierten und großen Parteien trägt zur besorgniserregenden Parteien- und Politikverdrossenheit in der Bevölkerung bei. Die Fünfprozentsperrklausel sollte daher als ein undemokratisches und veraltetes Relikt abgeschafft werden. Das würde zu einer Belebung der politischen Landschaft führen und dem vom Bundesverfassungsgericht mehrfach bekräftigten Prinzip

der Erfolgswertgleichheit der Stimmen vollauf Rechnung tragen. Nachdem das Bundesverfassungsgericht 2008 bereits die Sperrklausel auf Kommunalebene gekippt hat, hat es diese Rechtsprechung nun auch für das Europawahlrecht fortgesetzt. Der Gesetzgeber sollte diese Entwicklung zum Anlass für eigeninitiative Gestaltung nehmen und Mut zu mehr Demokratie beweisen, statt Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts abzuwarten.

B. Lösung

§ 6 Absatz 6 BWahlG, der die Fünfprozentsperrklausel festlegt, wird aufgehoben.

C. Alternativen

Die jetzige Rechtslage und damit der unbefriedigende Zustand bleiben erhalten, oder im BWahlG wird eine geringere Sperrklausel als bisher vorgesehen.

D. Kosten

Die finanziellen Auswirkungen sind nicht genau bezifferbar.

Entwurf eines … Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes (Abschaffung der Fünfprozentklausel – § 6 Absatz 6 BWahlG)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Bundeswahlgesetzes

§ 6 Absatz 6 des Bundeswahlgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Juli 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), das zuletzt durch ... geändert worden ist, wird aufgehoben.

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. Februar 2012

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Die Fünfprozentklausel für Bundestagswahlen hat immer wieder – vor allem aber unmittelbar nach der deutschen Wiedervereinigung – Anlass zur Diskussion gegeben. Damals hatte auch die Fraktion DIE GRÜNEN einen Gesetzentwurf zur Abschaffung der Fünfprozentklausel in den Bundestag eingebracht (Bundestagsdrucksache 11/8033), der von der PDS unterstützt wurde, während die Fraktionen der SPD, CDU/CSU und FDP dies strikt ablehnten. Die Benachteiligung von neuen und alten Parteien und Gruppierungen aus dem Gebiet der früheren DDR hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) aber verhindert, indem es die Wahlrechtsregelung aus dem Wahlvertrag vom 3. August 1990 und dem Wahlvertragsgesetz vom 29. August 1990 zu den ersten gesamtdeutschen Parlamentswahlen wegen des Verstoßes gegen die Gleichheit der Wahl aus Artikel 38 GG und das Recht der politischen Parteien auf Wahrung der Chancengleichheit nach Artikel 21 GG für verfassungswidrig erklärte (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, 2 BvE 1/90 u. a.). Diese Regelung beinhaltete die unveränderte Aufrechterhaltung der herkömmlichen, wahlgebietsbezogenen Sperrklausel von fünf Prozent und hätte dazu geführt, dass die bis dato nur auf dem Gebiet der DDR tätigen Parteien, die nicht mit bundesdeutschen Parteien fusionierten, wegen der geringeren Größe ihres Wirkungsgebietes im Gegensatz zum Gebiet der Bundesrepublik Deutschland 23,75 Prozent der Zweitstimmen erzielen müssten, um die auf das gesamte Wahlgebiet bezogene Hürde von fünf Prozent zu überwinden (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, 2 BvE 1/90 u. a. Rn. 50). Die im damaligen Bundeswahlgesetz vorgesehene Möglichkeit der Listenverbindung sah das Gericht nicht als ausreichenden Ausgleich für die Chancenungleichheit der Parteien an. Es erklärte zwar die Fünfprozentklausel nicht für grundsätzlich unzulässig, sondern regte eine Ost-West-Regionalisierung einer etwaigen Sperrklausel und zusätzlich die Zulassung von Listenvereinigungen nahe, aber erkannte auch, dass das Wahlrecht sich nicht an abstrakt konstruierten Fällen, sondern an politischen Wirklichkeiten orientieren muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 29. September 1990, 2 BvE 1/90 u. a. Rn. 46).

Das bedeutet, dass die Sperrklausel in Bezug auf den aktuellen gesellschaftlichen und politischen Kontext immer wieder neu zu bewerten ist. Vor dem Hintergrund einer über mehr als 60 Jahre von kontinuierlicher Regierungsstabilität geprägten politischen Gesamtsituation können die für die Sperrklausel primär ins Feld geführte Funktionsfähigkeit des Parlaments und die Bildung stabiler Regierungsmehrheiten heute nicht mehr als „zwingende Gründe“ für einen so weitreichenden Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und die Chancengleichheit der Parteien dienen (vgl. Achterberg/Schulte in Mangoldt/Klein/Starck, GG-Kommentar, Artikel 38 Rn. 137).

Einen solchen sachlich legitimierten zwingenden Grund verlangt das BVerfG aber in ständiger Rechtsprechung um den Eingriff in die Wahlrechtsgleichheit und Chancengleichheit der Parteien zu rechtfertigen (BVerfG, Urteil vom 5. April 1952, 2 BvH 1/52 Rn. 128; BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10 u. a. Rn. 87).

Zudem sind die kleineren, sich immer wieder an den Bundestagwahlen beteiligenden Parteien weder Splitter- und Interessenparteien, noch fehlt es ihnen, wie vom BVerfG gelegentlich unterstellt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1979, 2 BvR 193/79 u. a. Rn. 80), schon deswegen an der Gemeinwohlfähigkeit und der Eignung, die Aufgaben des Parlaments zu erfüllen (Trute in v. Münch/Kunig, GG II, Artikel 38 Rn. 59).

Der zu Gunsten der Sperrklausel außerdem regelmäßig angeführte Hinweis auf die historische Erfahrung des Scheiterns der Weimarer Republik (BVerfG, Beschluss vom 30. Mai 1962, 2 BvR 158/62 Rn. 40; BVerfG, Urteil vom 11. Oktober 1972, 2 BvR 912/71 Rn. 52) kann zur Begründung ihrer Notwendigkeit nicht herangezogen werden, da er erwiesenermaßen falsch ist. Die Regierungsbildungen in Weimar scheiterten nicht an den Splitterparteien, sondern an der Kompromissunfähigkeit der großen und mittleren Parteien (vgl. Poscher, Das Weimarer Wahlrechtsgespenst, in: Gusy (Hg.), Weimars lange Schatten – „Weimar“ als Argument nach 1945, 2003, S. 256, 276; Ernst Becht, Die 5%-Klausel im Wahlrecht, S. 136).

Auch entstehungsgeschichtlich lässt sich die Fünfprozentsperrklausel kaum rechtfertigen: Der Parlamentarische Rat hat eine Ermächtigung des Bundeswahlgesetzgebers im Grundgesetz, eine Sperrklausel einzuführen, zwar intensiv debattiert (vgl. Meyer in Isensee/Kirchhof (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. III, § 46 Rn. 38 und Poscher, ebd., S. 275 ff.), wegen des darin liegenden Widerspruchs zur Wahlgleichheit aber im Ergebnis abgelehnt (vgl. Meyer, ebd. Rn. 38). Die auf die Landeslisten bezogene Fünfprozenthürde wurde erst durch die Ministerpräsidenten, die dazu nachträglich von den Alliierten ermächtigt worden waren, in das erste Bundeswahlgesetz aufgenommen (vgl. Meyer, ebd. Rn. 38 und Poscher, ebd., S. 277).

Der Wahlgrundsatz der gleichen Wahl aus Artikel 38 GG spricht für die Abschaffung der Sperrklausel. Dieser sichert die vom Demokratieprinzip vorausgesetzte Egalität der Wahlberechtigten (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 in KommJur 2008, Heft 7, S. 248(249)). Jede gültig abgegebene Wählerstimme muss – im Rahmen des vom Gesetzgeber gewählten Wahlsystems – den gleichen Einfluss auf das Wahlergebnis haben. Bei Verhältniswahl- und Mischwahlsystemen heißt das, dass jede Stimme nicht nur den gleichen Zählwert, sondern auch den gleichen Erfolgswert und damit das gleiche Gewicht bei der Umrechnung in Mandate haben muss (vgl. BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 in KommJur 2008, Heft 7, S. 248 (249)). Der gravierendste Eingriff in dieses Prinzip ist die Fünfprozentklausel des § 6 Absatz 6 BWahlG (Meyer, ebd. Rn. 36). Denn durch sie können bis zu drei Millionen für kleinere Parteien abgegebene Stimmen wertlos sein, was einer Zahl von bis zu 36 Bundestagsmandaten entspricht. Diese wachsen den Parteien, die mindestens fünf Prozent erreicht haben, entsprechend ihrem Stimmverhältnis zu (Meyer, ebd. Rn. 36). Kleine Parteien die mitunter bis zu einer Million Stimmen auf sich vereinen bleiben völlig unberücksichtigt. Ein nicht unerheblicher Teil des Wahlvolks bleibt somit von einer Repräsentation im Parla-

ment ausgeschlossen, der Wählerwillen wird nicht getreu abgebildet.

Die Sperrklausel führt so zu einer enormen Konzentration der Parteienlandschaft und zur Schwierigkeit eine neue Partei mit Mitwirkungsanspruch zu gründen (Meyer, ebd. Rn. 40, Achterberg/Schulte, ebd, Artikel 38 Rn. 137, vgl. Becht, ebd, S. 181). Diese Privilegierung der etablierten und großen Parteien beeinträchtigt das Recht der politischen Parteien auf Chancengleichheit aus Artikel 21 Absatz 1 GG. Dieses „hängt eng mit den Grundsätzen der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl zusammen, die ihre Prägung durch das Demokratieprinzip erfahren. Deshalb ist in diesem Bereich – ebenso wie bei der durch die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl verbürgten gleichen Behandlung der Wähler – Gleichheit in einem strikten und formalen Sinn zu fordern. Wenn die öffentliche Gewalt in den Parteienwettbewerb in einer Weise eingreift, die die Chancen der politischen Parteien verändern kann, sind ihrem Ermessen daher besonders enge Grenzen gezogen. Eine strenge Prüfung ist insoweit auch deshalb erforderlich, weil mit Regelungen, die die Bedingungen der politischen Konkurrenz berühren, die jeweilige parlamentarische Mehrheit gewissermaßen in eigener Sache tätig wird.“ (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 in KommJur 2008, Heft 7, S. 248 (250)).

Auch die Tatsache, dass zunehmend die Bundesländer keine Sperrklausel mehr kennen und es gleichwohl zu keiner Funktionsstörung der kommunalen Selbstverwaltung gekommen ist (Meyer, ebd. Rn. 42), müsste zu einem Überdenken der Sperrklausel insgesamt führen.

Zwischenzeitlich hat auch das BVerfG sich vereinzelt von der Fünfprozentsperrklausel abgewandt. So im Bereich des kommunalen Wahlrechts (BVerfG, Urteil vom 13. Februar 2008 in KommJur 2008, Heft 7, S. 248) und im Bereich des Europawahlrechts (BVerfG, Urteil vom 9. November 2011, 2 BvC 4/10 u. a.), wobei es die Bedeutung der Wahlrechtsgleichheit und der Chancengleichheit der Parteien in einem demokratischen System ausdrücklich betonte, jedoch die kommunalspezifischen bzw. europäischen Gegebenheiten in den Vordergrund stellte.

Die Sperrklausel beeinflusst außerdem das Wahlverhalten selbst, indem sie ein sogenanntes taktisches Wählen provoziert. Eine Verzerrung des Stimmgewichts findet statt durch Erhöhung des Stimmengewichts, weil eine Partei gewählt wird, damit diese die Sperrklausel überwindet und durch Reduzierung des Stimmengewichts, weil eine Partei wegen der Erwartung, dass sie an der Sperrklausel scheitert, nicht gewählt wird. Dieser Umstand kann zu Politikverdrossenheit führen, da die Wählerin oder der Wähler sich, um überhaupt Einfluss zu bekommen, zu einer bestimmten Entscheidung – welche von der präferierten abweicht – genötigt fühlen kann.

Die Privilegierung der etablierten Parteien durch die Sperrklausel sowie der Umstand, dass durch sie bis zu drei Millionen Stimmen für den Papierkorb abgegeben werden, ist demokratietheoretisch nicht zu rechtfertigen und trägt unter anderem zur Parteien- und Politikverdrossenheit in der Bevölkerung bei. Ihre Abschaffung auf Bundesebene würde demgegenüber zu einer Belebung der politischen Landschaft führen.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 (Änderung des Bundeswahlgesetzes)

§ 6 Absatz 6 BWahlG regelt, dass bei Verteilung der Sitze auf die Landeslisten nur Parteien berücksichtigt werden, die mindestens fünf vom Hundert der im Wahlgebiet abgegebenen gültigen Zweitstimmen erhalten oder in mindestens drei Wahlkreisen einen Sitz errungen haben. Durch die Aufhebung des Absatzes wird diese Beschränkung und damit die Sperrklausel abgeschafft, so dass jede Zweitstimme zählt. Maßgeblich ist nur noch, dass die zu Erreichung eines Mandats erforderlichen Stimmen abgegeben werden.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333